



Είναι το πολιτικά πιο ευαίσθητο θέμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) που την περασμένη εβδομάδα παρ' ολίγον να τινάζει στον αέρα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Και το θέμα αυτό δεν είναι άλλο από την ομοφωνία στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, ιδιαίτερα στην προοπτική της διεύρυνσης της ΕΕ με νέα κράτη - μέλη. Της δυνατότητας δηλαδή κάθε κράτους - μέλους να συμφωνεί ή όχι, να ασκεί το δικαίωμα της αρνησικυρίας (βέτο) προκειμένου να σταματήσει την υιοθέτηση μιας πολιτικής / μέτρου / δράσης / νομοθεσίας που θεωρεί ζημιογόνα για τα συμφέροντά του ή και για άσχετους λόγους (π.χ. Ουγγαρία, Ορμπαν). Από ορισμένες χώρες - μέλη (μεταξύ των οποίων η

9+1 ερωτήσεις - απαντήσεις για το βέτο στην Ευρώπη



Η Γερμανία και άλλες δέκα χώρες μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτείνουν την κατάργηση της ομοφωνίας και αντικατάστασή της με ειδική πλειοψηφία

■ Τι σημαίνει αυτό για μικρότερες χώρες όπως είναι η Ελλάδα



ΤΟΥ Π.Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗ

1 Σε πόσες και ποιες περιπτώσεις ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας σήμερα για τη λήψη αποφάσεων στην ΕΕ;

Σήμερα και με βάση τη Συνθήκη της Λισαβόνας που εφαρμόζεται από το 2009, ένα 20% περίπου των αποφάσεων λαμβάνεται με ομοφωνία από το Συμβούλιο Υπουργών ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Πρέπει να συμφωνήσουν δηλαδή και τα 27 κράτη - μέλη. Ενώ το 80% λαμβάνεται με ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία (QMV). Με τη συμφωνία δηλ. του 55% των κρατών - μελών (15) που εκφράζουν το 65% του πληθυσμού της ΕΕ. Στο 20% αυτό περιλαμβάνονται τα σοβαρότερα θέματα της Ένωσης, όπως οι αποφάσεις για την κοινή εξωτερική πολιτική (ΚΕΠΠΑ) και την κοινή άμυνα, τη διεύρυνση της ΕΕ, τη φορολογική εναρμόνιση, την αύξηση του μακροχρόνιου προϋπολογισμού (MFF), ορισμένα θεσμικά ζητήματα, θέματα κοινωνικής ασφάλισης και οικονομικής πολιτικής.

2 Αυτό ισχύει πάντοτε στην Ευρωπαϊκή Ένωση;

Όχι. Όταν ξεκίνησε η Ένωση ως Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) το 1958, σχεδόν το σύνολο των θεμάτων αποφασίζονταν με ομοφωνία. Το 1965, που επρόκειτο σ' ένα σημαντικό μέρος θεμάτων να εγκαταλειφθεί η ομοφωνία, αντέδρασε ο τότε πρόεδρος της Γαλλίας, στρατηγός Ντε Γκολ. Η Γαλλία αποχώρησε από το Συμβούλιο (κρίση κενών καρεκλών) αρνούμενη την ειδική πλειοψηφία. Η μείζων αυτή

κρίση λύθηκε με τον λεγόμενο «Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» (1966) που έδωσε το άτιπο δικαίωμα σε κάθε κράτος - μέλος να επικαλείται «βλάβη σε ζωτικό του συμφέρον» προκειμένου να ματαιώσει πλειοψηφικές αποφάσεις. Ο άτιπος αυτός συμβιβασμός ουσιαστικά καταργήθηκε το 1987 με την εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.

3 Και πώς φθάσαμε στο σημερινό 80% των αποφάσεων να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία;

Οι διαδοχικές τροποποιήσεις των Συνθηκών (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Συνθήκες Μάαστριχτ, Αμστερνταμ, Νίκαιας και Λισαβόνας) ουσιαστικά διεύρυναν τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας στη λήψη των αποφάσεων προσθέτοντας νέες πολιτικές με εγκατάλειψη της ομοφωνίας. Η τελευταία Συνθήκη (της Λισαβόνας) καθιστά παράλληλα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ) συννομοθέτη που σημαίνει ότι σ' όλα σχεδόν τα θέματα που αποφασίζονται με ειδική πλειοψηφία θα πρέπει να συμφωνήσει και το Κοινοβούλιο για να υπάρξει τελική απόφαση (συνήθης νομοθετική διαδικασία).

4 Πώς λειτουργεί η ειδική πλειοψηφία;

Για να ληφθεί μια απόφαση με ειδική πλειοψηφία (γεωργία, περιβάλλον, εσωτερική αγορά κ.ά.) θα πρέπει να ψηφίσει υπέρ της απόφασης τουλάχιστον το 55% των κρατών - μελών (15) που να εκφράζει όμως το 65% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Αυτό σημαίνει ότι ούτε οι μικρές χώρες



Γερμανία και περίπου δέκα άλλες) αλλά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτείνεται η κατάργηση της ομοφωνίας / βέτο (και αντικατάστασή της με ειδική πλειοψηφία) καθώς εκτιμούν ότι η διατήρησή της θα παραλύσει τη λειτουργία της Ένωσης ιδιαίτερα μετά τη διεύρυνση. Αρκετές άλλες, ιδιαίτερα μικρότερες, χώρες, ανάμεσά τους και η Ελλάδα, αντιδρούν στην κατάργηση καθώς εκτιμούν ότι χωρίς την ομοφωνία / βέτο θα πληγούν τα συμφέροντα και η διαπραγματευτική τους ικανότητα, ενώ θα ευνοηθούν οι μεγαλύτερες χώρες - μέλη. Πώς έχει όμως το περίπλοκο αυτό θέμα στις πραγματικές του διαστάσεις; Δέκα ερωτήσεις - απαντήσεις ξεκαθαρίζουν τα πράγματα.



Με βάση τη Συνθήκη της Λισαβόνας που εφαρμόζεται από το 2009, περίπου ένα 20% των αποφάσεων λαμβάνεται με ομοφωνία από το Συμβούλιο Υπουργών ή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)



από μόνες τους εάν συμμαχήσουν μπορούν να λάβουν απόφαση ούτε οι μεγάλες. Χρειάζεται να συμπράξουν και οι δύο ομάδες. Βέβαια τέσσερις χώρες, μεταξύ των οποίων οι μεγαλύτερες, μπορούν να σχηματίσουν «μπλοκάρουσα μειοψηφία» και να σταματήσουν τη λήψη μιας απόφασης. Πάντως στο Συμβούλιο σπανίως διεξάγεται ψηφοφορία. Ενώ το 80% των αποφάσεων ειδικής πλειοψηφίας λαμβάνεται τελικά ομόφωνα κάτω από την ψυχολογική πίεση της αποφυγής απομόνωσης για μια χώρα. Ας σημειωθεί ότι εκτός από την ομοφωνία και την ειδική πλειοψηφία, οι αποφάσεις σε διαδικαστικά θέματα λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία (14 χώρες από τις 27). Ενώ οι παραλλαγές ομοφωνίας / πλειοψηφίας με τη σύμπραξη του ΕΚ φθάνουν περίπου τις 35.

5 Ποιο σύστημα, ομοφωνία ή πλειοψηφία, παράγει τελικά καλύτερες αποφάσεις στην Ένωση;

Χωρίς αμφιβολία, το σύστημα της ειδικής πλειοψηφίας επιτρέπει τη λήψη καλύτερων αποφάσεων σε υψηλότερο παρονομαστή. Ενώ με την ομοφωνία η Ένωση υποχρεώνεται να συμβιβασθεί με το πλέον δύστροπο ή απορριπτικό κράτος - μέλος εις βάρος της ποιότητας μιας απόφασης. Έτσι προκύπτουν πολλές από τις ακατανύχτες αποφάσεις και τα σκονινοτέπη κείμενα της Ένωσης.

6 Ποιες χώρες, μικρές ή μεγάλες, επωφελούνται από την ομοφωνία;

Υπάρχει ο μύθος ότι η ομοφωνία

(άσκηση βέτο) προστατεύει τα μικρότερα κράτη - μέλη της Ένωσης. Το αντίθετο. Κατά κανόνα εξυπηρετεί περισσότερο τα μεγαλύτερα κράτη - μέλη. Βέβαια στην περίπτωση όπου διακυβεύεται γνησίως ζωτικό συμφέρον μικρής χώρας - μέλους η ομοφωνία είναι κρίσιμη. Αλλά στις περισσότερες περιπτώσεις χρησιμοποιείται από (μικρές) χώρες για άσχετα θέματα. Και στην περίπτωση αυτή είτε τελικά υποχωρεί ή «το βάζει στα πόδια», κάνει αποχή (Ορμπαν) καθώς απομονώνεται πλήρως ή παρακάμπτεται το βέτο της (με διακυβερνητική συμφωνία). Εξω καταγράφει 16 σοβαρά βέτο (επίκληση ομοφωνίας) της Ελλάδας στα 42 χρόνια συμμετοχής της στην Ένωση, από κυρώσεις στην Πολωνία (1981) μέχρι έκδοση καταδικαστικής ανακοίνωσης για την Κίνα (2017). Απ' αυτά μόνο ένα βέτο έφερε ωφέλιμα αποτελέσματα στη χώρα καθώς αφορούσε γνησίως εθνικό συμφέρον - ένταξη Κύπρου (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Ελσίνκι, 1999).

7 Μπορεί ένα κράτος - μέλος να κάνει αποχή (τύπου Ορμπαν) από τη λήψη απόφασης;

Το δικαίωμα της αποχής προβλέπεται από τις Συνθήκες. Υπάρχουν δύο είδη αποχής. Η κανονική αποχή από το Συμβούλιο ή Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όταν λαμβάνει απόφαση (με ομοφωνία ή πλειοψηφία). Ενα κράτος δεν λαμβάνει μέρος στην ψηφοφορία / λήψη απόφασης. Αυτό όμως δεν εμποδίζει τα υπόλοιπα κράτη - μέλη να αποφασίσουν (εί-

τε ομόφωνα είτε με πλειοψηφία). Οτιδήποτε ωστόσο αποφασίσουν (κανονισμός, οδηγία κ.λπ.) δεσμεύει και το κράτος - μέλος που έκανε την αποχή. Επομένως η αποχή εδώ γίνεται περισσότερο για το θεαθήναι, για πολιτικούς λόγους. Αυτή είναι η αποχή που έκανε ο Β. Ορμπαν (έπειτα από προτροπή Σολτς) «πηγαίνοντας για καφέ» και ως εκ τούτου μη ασκώντας βέτο επέτρεψε στα 26 κράτη - μέλη να αποφασίσουν ομόφωνα για την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την Ουκρανία κ.λπ.

Η δεύτερη αποχή - γνωστή ως «εποικοδομητική αποχή» - ασκείται στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής μόνο. Αλλά στην περίπτωση αυτή η απέχουσα χώρα δεν ασκεί μεν βέτο αλλά και δεν δεσμεύεται από οποιαδήποτε απόφαση ληφθεί (την άσκηση στο παρελθόν η Κύπρος λ.χ. για το Κόσσοβο).

8 Θα μπορούσε η Ελλάδα να κάνει αποχή στην περίπτωση Αλβανίας - Μπελέρ;

Προφανώς θα μπορούσε εάν έκρινε ότι αυτό εξυπηρετεί τους στόχους που έχει θέσει και έτσι να επιτρέψει στην ενταξιακή διαπραγματευτική διαδικασία να προχωρήσει. Πρακτικά όμως αυτό θα σήμαινε εγκατάλειψη του βέτο για τη συγκεκριμένη περίπτωση (όχι γενικά βέβαια).

9 Ποιο είναι το μέλλον της ομοφωνίας;

Ενόψει της νέας διεύρυνσης της ΕΕ, η ομοφωνία θα πρέπει να καταργηθεί υπέρ της ειδικής πλειοψηφίας (QMV). Διαφορετικά θα παραλύσει η Ένωση. Αλλά η κατάργηση της ομοφωνίας δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με ομόφωνη απόφαση των κρατών - μελών (κι ως λέει ό,τι θέλει ο καγκελάριος Σολτς). Πράγμα δύσκολο. Πάντως η κατάργηση της ομοφωνίας θα πρέπει να συνοδεύεται από ρύθμιση / ρήτρα (emergency brake / έκτακτο φρένο) για την προστασία των γνησίως ζωτικών συμφερόντων των κρατών - μελών.

10 Και ποια (πρέπει να) είναι η θέση της Ελλάδας;

Σήμερα είναι υπέρ της διατήρησης της ομοφωνίας. Θα πρέπει όμως να ταχθεί υπέρ της κατάργησης της ομοφωνίας και μετάβασης στην ειδική πλειοψηφία με ρήτρα προστασίας των γνησίως ζωτικών εθνικών συμφερόντων. Τα πάγια και διαχρονικά συμφέροντα της χώρας εξυπηρετούνται με την εμπάθυνση της ενοποίησης που προάγεται με την ειδική πλειοψηφία.

Ο καθηγητής Π.Κ. Ιωακείμους είναι πρώην πρεσβευτής - σύμβουλος του ΥΠΕΞ, μέλος της συμβουλευτικής επιτροπής του ΕΛΙΑΜΕΠ και research assistant της LSE. Τελευταίο βιβλίο του «Ελλάδα: Ορίζοντας 2030. Οι Προκλήσεις Τουρκίας και Ευρώπης» (εκδόσεις Παναζιονί)